



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 20.6.2012
COM(2012) 342 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria

Antecedentes

En virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los Estados miembros deben considerar sus políticas económicas como un asunto de interés común y sus políticas presupuestarias deben estar presididas por la necesidad de unas finanzas públicas saneadas.

La crisis económica y financiera mundial ha revelado deficiencias en la gobernanza económica y presupuestaria de la Unión Económica y Monetaria. Se ha adoptado ya un nuevo paquete de reformas, el denominado «six-pack», que entró en vigor el pasado mes de diciembre. La situación sigue siendo preocupante, y a nadie escapan ya el alcance y las posibles consecuencias de los efectos de contagio de las situaciones económicas y presupuestarias de los Estados miembros de la zona del euro.

Sobre la base de estas consideraciones, el 23 de noviembre de 2011 la Comisión propuso dos actos legislativos nuevos para fortalecer los mecanismos de supervisión en la zona del euro, además de un Libro verde sobre la viabilidad de la introducción de bonos de estabilidad. Esos dos actos (denominados «two-pack») comprenden dos propuestas:

- El Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.
- El Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros cuya estabilidad financiera dentro de la zona del euro experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades.

Además, a partir de estos dos elementos y para preservar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), firmado el 2 de marzo de 2012 por veinticinco Estados miembros, incluye un pacto presupuestario (título III) cuyo objetivo es consagrar esos compromisos en la legislación de la UE en un plazo de cinco años a partir de su entrada en vigor.

En el marco del pacto presupuestario, las Partes Contratantes deben incorporar a su ordenamiento jurídico nacional un conjunto de normas sobre un mecanismo corrector que se activará automáticamente cuando se observen desviaciones significativas del objetivo a medio plazo o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo [artículo 3, apartado 1, letra e), y artículo 3, apartado 2].

Asimismo, el TECG (artículo 3, apartado 2) dispone que el mecanismo corrector se establecerá «sobre la base de los principios comunes que proponga la Comisión Europea,

relativos en particular a la naturaleza, el alcance y el calendario de la medida correctora que se adopte, igualmente en caso de circunstancias excepcionales, y a la función e independencia de las instituciones responsables a escala nacional de supervisar la observancia de las normas».

La presente Comunicación se adopta en el marco de la aplicación del TCEG para promover el interés general de la Unión y contribuir al correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria.

La presente Comunicación formula los principios comunes que regirán los mecanismos correctores nacionales. Los siete principios propuestos figuran en el anexo. Abarcan los aspectos esenciales que deben abordarse al definir los mecanismos correctores: su naturaleza jurídica, la coherencia con el marco de la UE, su activación, la naturaleza de la corrección en términos de alcance y calendario, sus instrumentos operativos, el funcionamiento de las posibles cláusulas de salvaguardia, y la función e independencia de las instituciones de supervisión.

Además, el artículo 3 del TCEG invita a la Comisión a proponer un calendario para la rápida convergencia de las Partes Contratantes hacia su respectivo objetivo a medio plazo, tomando en consideración los riesgos específicos para la sostenibilidad de cada país. La Comisión propondrá dicho calendario este mismo año. Los planes de saneamiento presentados por los Estados miembros en su última actualización del programa de estabilidad o de convergencia servirían de punto de referencia para la definición del ritmo de convergencia hacia los objetivos a medio plazo. Deberían reevaluarse esos planes de saneamiento a la luz de las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en particular la idoneidad de los objetivos a medio plazo, y de los principios de la estrategia de salida, habida cuenta de las perspectivas macroeconómicas, en particular la diferenciación en función de la vulnerabilidad presupuestaria.

1. Naturaleza jurídica de las normas sobre el mecanismo corrector y relación con el marco de la UE

De conformidad con el TCEG, las normas sobre el mecanismo corrector entrarán en vigor en los ordenamientos jurídicos nacionales «mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales». Así pues, la naturaleza jurídica del mecanismo corrector debe garantizar que sus disposiciones no puedan ser modificadas sin más por los presupuestos ordinarios. Al mismo tiempo, tal como establece claramente el TCEG y reitera el principio 1, el mecanismo corrector «respetará plenamente las prerrogativas de los Parlamentos nacionales». Estas características deben garantizar que las normas presupuestarias conformen de manera efectiva las políticas presupuestarias nacionales, reconociendo al mismo tiempo los derechos parlamentarios fundamentales.

El principio 2 asegura la necesaria *coherencia* de los mecanismos correctores nacionales *con las normas presupuestarias de la UE*. Los requisitos del pacto presupuestario se inscriben en

un contexto más amplio, a saber, el reforzamiento de la implicación nacional en el marco de supervisión de la Unión, iniciado ya con la reciente reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (el «six-pack»). Por tanto, el TECG remite a conceptos de supervisión presupuestaria ya existentes, como los de «objetivo a medio plazo», «senda de ajuste hacia dicho objetivo», «desviación significativa» y «circunstancias excepcionales». El principio 2 especifica que la elaboración de los mecanismos correctores nacionales estará estrechamente vinculada a los conceptos y normas de la UE, si bien podrá admitirse cierto grado de flexibilidad en lo que respecta a las metodologías nacionales específicas, a fin de tomar en consideración los rasgos propios de cada país.

2. Los elementos sustanciales del mecanismo corrector: activación, naturaleza de la corrección, instrumentos operativos y cláusulas de salvaguardia

En consonancia con el principio 3, *el mecanismo corrector deberá activarse* en circunstancias bien definidas que determinen la existencia de una desviación significativa respecto al objetivo a medio plazo o a la senda de ajuste hacia dicho objetivo, lo que requiere disposiciones que establezcan de antemano los criterios de evaluación al respecto. Asimismo, el principio 3 permite que las Partes Contratantes recurran a diversos mecanismos y criterios, a reserva del cumplimiento de esas condiciones. Así, la activación podrá basarse en criterios definidos a escala de la UE o en criterios específicos del país, o en ambos. Por un lado, es natural que la activación del mecanismo corrector se base en decisiones adoptadas por la UE que determinen la existencia de una desviación significativa. Al mismo tiempo, la activación podrá basarse en criterios específicos de cada país, en la medida en que encarnen el concepto de desviación significativa, con la ventaja añadida de una más rápida intervención.

La *naturaleza de la corrección* en términos de alcance y calendario constituye el objeto del principio 4. El principio propuesto proporciona orientaciones concretas al tiempo que evita un planteamiento excesivamente rígido.

Así pues, el principio 4 comprende cinco subprincipios:

- En primer lugar, requiere que unas normas predeterminadas enmarquen el alcance y el plazo de la corrección, limitando —aunque no excluyendo completamente— el margen discrecional en la elaboración de la respuesta a una desviación presupuestaria significativa.
- En segundo lugar, las desviaciones de mayor alcance deben dar lugar a correcciones de mayor alcance, en consonancia con la lógica regla de proporcionalidad.
- En tercer lugar, el punto de referencia para determinar la corrección sería el respeto del objetivo a medio plazo y de la senda de ajuste hacia dicho objetivo, en consonancia con el espíritu del pacto presupuestario, cuya esencia consiste precisamente en dicho respeto. Por tanto, si un Estado miembro se desvía de su senda de ajuste, por lo general debería mantener su calendario para la consecución del objetivo a medio plazo. Si un Estado miembro respeta inicialmente su objetivo a medio plazo y después se desvía de él, se esperará que corrija la desviación con una rapidez razonable, es decir, por lo general en el

año inmediatamente siguiente a la desviación o un año más tarde. Con todo, esta hipótesis de referencia no descarta completamente una cierta flexibilidad en función de las circunstancias precisas.

- En cuarto lugar, el mecanismo corrector debe contribuir a proporcionar elementos críticos de estabilidad en el marco presupuestario, con objeto de evitar el síndrome del «objetivo móvil» que habitualmente lleva aparejada la respuesta a las desviaciones presupuestarias. A tal fin, debe garantizar el cumplimiento de objetivos presupuestarios clave establecidos antes de que se produzca la desviación significativa.
- En quinto lugar, al iniciarse la corrección debería adoptarse un plan corrector, vinculante en los presupuestos ulteriores comprendidos en el periodo de corrección, lo que reforzaría la credibilidad del mecanismo.

El *funcionamiento operativo* del mecanismo corrector es otro de los aspectos importantes de su configuración. El principio 5 reconoce la función esencial que pueden desempeñar las normas sobre gasto público y medidas discrecionales relativas a los ingresos, habida cuenta de que esos agregados son un reflejo más inmediato de las decisiones discrecionales de las autoridades presupuestarias que los posibles resultados presupuestarios o los saldos ajustados en función del ciclo. Otro elemento crucial que deben considerar los Estados miembros al configurar sus sistemas se refiere a la coordinación entre todos los subsectores de la administración pública, o entre algunos de ellos, en respuesta a una desviación presupuestaria significativa, lo que reforzaría la credibilidad de sus mecanismos. Tales mecanismos de coordinación no implicarían necesariamente una distribución predeterminada de la corrección entre la administración central y sus subsectores, pero debe haber salvaguardias sólidas que garanticen que el comportamiento de los subsectores de la administración pública no ponga en peligro la consecución de los objetivos del Estado, cuya responsabilidad de cara a la UE recae en la administración central.

La idea de que las normas presupuestarias deben ser capaces de reaccionar ante circunstancias especialmente adversas goza desde hace tiempo del reconocimiento en el marco de supervisión de la UE y ha sido admitida también en el TCEG. De acuerdo con el principio 6, las posibles *cláusulas de salvaguardia* deberán estar estrechamente vinculadas a los conceptos acordados a escala de la Unión, a fin de promover la coherencia y evitar definiciones excesivamente permisivas de lo que constituyen circunstancias excepcionales. Asimismo, la posible suspensión del mecanismo corrector que ofrecen las cláusulas de salvaguardia deberá autorizarse para un periodo determinado, y tras la retirada de la cláusula de salvaguardia deberá establecerse una mínima senda de ajuste, en consonancia con los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. De nuevo, una vez retirada la cláusula de salvaguardia, se aplicará un plan corrector vinculante en los presupuestos ulteriores.

3. Función e independencia de las instituciones de supervisión

Si bien la responsabilidad de garantizar el respeto del mecanismo corrector recae primordialmente en las autoridades presupuestarias, las *instituciones de supervisión*

nacionales serían un elemento esencial a la hora de impulsar la credibilidad y la transparencia, tal como reconoce el último de los principios propuestos (principio 7). La misión de esos organismos consistirá en evaluar el funcionamiento del mecanismo corrector con arreglo a la normativa nacional en las distintas fases de activación y aplicación de la corrección, incluido el posible recurso a cláusulas de salvaguardia.

El principio de «cumplir o dar explicaciones», en virtud del cual los Estados miembros deben seguir las indicaciones de las instituciones de supervisión o bien deben explicar por qué no las siguen, garantizaría que no se desoyeran sin más las evaluaciones, sin llegar a interferir en las responsabilidades de las autoridades presupuestarias en materia de elaboración de políticas.

La autonomía funcional de esos organismos es un rasgo esencial que les permitirá desempeñar con eficacia su función en la política presupuestaria nacional. El principio 7 comprende varias disposiciones a tal efecto. En primer lugar, a fin de garantizar la implicación, la configuración de las instituciones de supervisión debe ser coherente con el marco institucional vigente y con la estructura administrativa específica del país. En segundo lugar, se formulan varios criterios para garantizar un elevado grado de autonomía funcional. Deben regularse el régimen jurídico, el mandato y la obligación de rendir cuentas de esos organismos. Asimismo, deben establecerse salvaguardias sólidas en materia de nombramientos, idoneidad de los recursos y acceso a la información en relación con el mandato. Esas condiciones son necesarias para que las instituciones de supervisión puedan trabajar con eficacia y cumplir su función de guardianes de la transparencia y la credibilidad de los mecanismos. En este contexto, es especialmente importante que se permita una comunicación sin obstáculos con el público.

ANEXO

Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria

(1) [Naturaleza jurídica] El mecanismo corrector se consagrará en la legislación nacional mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales. El mecanismo respetará plenamente las prerrogativas de los Parlamentos nacionales.

(2) [Coherencia con el marco de la UE] El mecanismo corrector nacional estará estrechamente vinculado a los conceptos y normas del marco presupuestario europeo, lo que es especialmente aplicable al concepto de «desviación significativa» y a la definición de las posibles cláusulas de salvaguardia. El alcance y el calendario de la corrección serán coherentes con las recomendaciones que se dirijan, en su caso, al Estado miembro interesado en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(3) [Activación] El mecanismo corrector se activará en circunstancias bien definidas que determinen la existencia de una desviación significativa respecto al objetivo a medio plazo o a la senda de ajuste hacia dicho objetivo. La activación podrá basarse en criterios definidos a escala de la UE o en criterios nacionales específicos, en la medida en que dichos criterios cumplan la condición señalada. A reserva del cumplimiento de dicha condición, los requisitos podrán cumplirse sobre la base tanto de mecanismos *ex ante* que fijen objetivos presupuestarios destinados a evitar desviaciones, como de mecanismos *ex post* que activen correcciones en respuesta a desviaciones previas.

(4) [Naturaleza de la corrección] El alcance y el calendario de la corrección vendrán determinados por normas predefinidas. Las desviaciones de mayor alcance respecto al objetivo a medio plazo o a la senda de ajuste hacia dicho objetivo darán lugar a correcciones de mayor alcance. El restablecimiento del saldo estructural en el nivel del objetivo a medio plazo o por encima de él dentro del plazo previsto, así como su mantenimiento ulterior, servirán de punto de referencia para el mecanismo corrector. El mecanismo corrector garantizará el cumplimiento de objetivos presupuestarios clave establecidos antes de que se produzca la desviación significativa, evitando un desfase duradero respecto a los objetivos presupuestarios globales establecidos antes de la desviación significativa. Al iniciarse la corrección, los Estados miembros adoptarán un plan corrector que será vinculante en los presupuestos ulteriores comprendidos en el periodo de corrección.

(5) [Instrumentos operativos] El mecanismo corrector podrá otorgar una función operativa predominante a las normas sobre gasto público y medidas fiscales discrecionales, particularmente respecto a la activación del mecanismo y la aplicación de la corrección, en la medida en que dichas normas sean coherentes con el objetivo a medio plazo y con la senda de ajuste hacia dicho objetivo. La elaboración del mecanismo corrector comprenderá la adopción de disposiciones relativas a la coordinación de los ajustes presupuestarios entre todos los subsectores de la administración pública, o entre algunos de ellos, en caso de activación.

(6) [Cláusulas de salvaguardia] La definición de posibles cláusulas de salvaguardia estará en consonancia con el concepto de «circunstancias excepcionales» acordado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pudiéndose tratar de un acontecimiento inusitado fuera del control del Estado miembro interesado y que tenga una gran incidencia en las finanzas públicas, o de un período de grave recesión económica, conforme a la definición del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La suspensión del mecanismo corrector en caso de aplicación de una cláusula de salvaguardia tendrá carácter temporal. El mecanismo corrector preverá un ritmo mínimo de ajuste estructural una vez retirada la cláusula de salvaguardia, cuyo límite mínimo se corresponderá con el requisito establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Al retirarse la cláusula de salvaguardia, el Estado miembro adoptará un plan corrector que será vinculante en los presupuestos ulteriores comprendidos en el periodo de corrección.

(7) [Función e independencia de las instituciones de supervisión] La credibilidad y transparencia del mecanismo corrector contará con el respaldo de organismos independientes u organismos con autonomía funcional que actuarán como instituciones de supervisión. Esas instituciones llevarían a cabo evaluaciones públicas sobre la existencia de circunstancias que justifiquen la activación del mecanismo corrector, la aplicación de la corrección conforme a las normas y planes nacionales, y la presencia de circunstancias que justifiquen la activación, la prórroga y la retirada de cláusulas de salvaguardia. El Estado miembro afectado deberá dar seguimiento a la evaluación de esos organismos o explicar públicamente por qué no lo hace. La configuración de las instituciones de supervisión deberá tener en cuenta el marco institucional vigente y la estructura administrativa específica de cada país. Los organismos citados contarán con el respaldo de disposiciones legales nacionales que asegurarán un elevado grado de autonomía funcional, a saber: i) un régimen jurídico basado en el Derecho; ii) la libertad frente a toda injerencia, en virtud de la cual los citados organismos no aceptarán instrucciones y podrán comunicar públicamente información oportuna; iii) unos procedimientos de nombramiento sobre la base de la experiencia y la competencia; iv) unos recursos adecuados y un acceso oportuno a la información para dar cumplimiento al mandato obtenido.